

Ochrana práv poskytovaná správním soudnictvím – řízení před správními soudy; zvláštní druhy řízení.

MP701Zk Správní právo procesní
10. přednáška 2. 12. 2024
doc. JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Správní soudnictví



2 Definujte zápatí - název prezentace / pracoviště

Obsah přednášky

řízení před správními soudy, **zvláštní druhy řízení**

- tzv. **nečinnostní a zásahová žaloba** a jejich specifika
- soudní přezkum **opatření obecné povahy a služebních předpisů**
- **kompetenční žaloba**

Otázky, na které se pokusíme odpovědět:

Tak, jakými mnohými formami se navenek uskutečňuje veřejná správa, stejně široká je a musí být pravomoc správních soudů, které zajišťují jejich přezkum a ochranu jimi dotčených subjektivních práv.

Přednáška se zaměří na to, jaký vztah mezi tzv. základními žalobními typy, resp. žalobami (rozhodnutí, nečinnost a zásah). Přiblíží i další, spíše okrajové, avšak ne méně důležité kompetence správního soudnictví.

- *Proč se při výstavbě dálnic čeká na rozhodnutí soudů, a to několikeré?*
- *Co všechno lze a nelze považovat za tzv. zásah nebo opatření obecné povahy?*
- *Mohou správní soudy přezkoumávat normativní akty?*
- *Co je konkrétním příkladem zásahu správního orgánu a předmětem příslušného žalobního řízení?*

Správní soudnictví

- Co už o víme a na co navazujeme ...
- **Účel** **správního soudnictví** a **systematika** soudního řádu správního
- **Žaloba proti rozhodnutí** správního orgánu (§ 65 až 78 SŘS)

Správní soudnictví

§ 4 odst. 1 a pravomoc ve věcech žalob:

- proti **rozhodnutí** správního orgánu (§ 65 až 78)
- na ochranu proti **nečinnosti** správního orgánu (§ 79 až 81)
- na ochranu před **nezákonným** zásahem správního orgánu (§ 82 až 87)
- kompetenčních (§ 97 až 101)

§ 4 odst. 2 a pravomoc ve věcech návrhů:

- Volby, místní a krajské referendum (§ 88 až 93)
- Politické strany a hnutí (§ 94 až 96)
- Zrušení opatření obecné povahy (§ 101a až 101d)

Řízení o zrušení služebního předpisu (§ 101e až 101f)

Správní soudnictví

Žalobní druhy, NSS (sp. zn. 6 Aps 2/2005), ve správním soudnictví **není návrhové povinen výslovně určit, dle jakého ustanovení či dílu soudního řádu správního bude soud jeho návrh posuzovat**, ani soud není tímto případným návrhem vázán. Dle § 2 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z tohoto ustanovení je zřejmé, **že způsob poskytnutí ochrany** (tj. volbu příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) **je stanoven zákonem, pouze jím je soud vázán, nikoli tvrzením žalobce.**

Tzv. žalobní typy

- SVOBODA, T. a kol. Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky. Brno: Masarykova univerzita, 2022, 271 s.
<https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/svoboda-zalobni-typy.pdf>
- CODL, D. Základní triáda správních žalob. K realizovatelnosti jednotného žalobního typu. Praha: C. H. Beck, 2023, 208 s.

Výběr žalobního typu

„Postup Nejvyššího správního soudu, který vedl k odmítnutí žaloby stěžovatele z důvodu **nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro stěžovatele žádným způsobem předvídatelná**, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

Před odmítnutím žaloby pro špatnou volbu žalobního typu bylo povinností soudu **poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby spočívat**. Opačný postup je tzv. překvapivým rozhodnutím, jehož zákaz plyne z práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.“

(nález ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18)

Výběr žalobního typu

*Pokud soud dospěje k názoru, že posouzení nároku, kterého se žalobce domáhá, se lze úspěšně domoci pouze prostřednictvím jiného žalobního (návrhového) typu, je třeba žalobce vyzvat k návrhu na připuštění změny návrhu postupem podle § 36 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 95 o. s. ř. Protože nedodržení soudem stanoveného postupu (nesplnění výzvy) může mít za následek odmítnutí návrhu (nebo zastavení řízení), o čemž musí být účastník **poučen, musí mít taková výzva formu usnesení**. Postup soudu, který vyzve ke změně návrhu tak, že takto případně změněný návrh by nebylo možno věcně projednat, a následně takovou změnu připustí, představuje vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jež by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. (Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100*

Žaloba na ochranu proti nečinnosti

- § 79, **nečinnost** při vydání „**rozhodnutí**“ podle § 65 odst. 1 nebo **osvědčení** (ne při „fikci rozhodnutí“)
- Nutnost **předchozího marného vyčerpání prostředků nápravy** (zejm. § 80/3 SpŘ)
- **Skutkový stav ke dni rozhodování soudu** (x když je v mezidobí ukončena nečinnost, žaloba není důvodná)
- **Žalovaný** je ten správní orgán, který je nečinný
- **Přikáže vydat rozhodnutí/osvědčení v přiměřené lhůtě**
- Lhůta pro podání žaloby: **1 rok**
- Projednává se **přednostně** podle § 56/3

Žaloba na ochranu proti nečinnosti

Podmínkou pro podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu je předchozí (neúspěšné) podání žádosti o ochranu před nečinností podle § 80 odst. 3 správního řádu, které zpravidla představuje účinný prostředek ochrany. Trvání na jeho vyčerpání před podáním žaloby tedy je zásadně pravidlem, přičemž opačný postup je akceptovatelný jen v případě, že tento prostředek by zjevně nebyl schopný ochranu zajistit. (rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2022, č. j. 4 As 354/2021-39)

Zásahová žaloba

- Subsidiární či zbytková povaha (§ 82 až 87), zásah není rozhodnutím
- Ochrana před **trvajícím zásahem** (aby byl ukončen/neopakoval se a byl obnoven původní stav) a zásahem **již ukončeným** (určení nezákonnosti – vliv na následný nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy)
- **Lhůta pro podání žaloby: 2 měsíce** (subjektivní) a 2 roky (objektivní)
- Nepřípustnost, pokud se lze ochrany domáhat jinak
- Projednává se **přednostně** podle § 56/3

Zásahová žaloba

(NSS, sp. zn. 2 Aps 1/2005, 603/2005 Sb. NSS) „ochrana podle § 82 ... je důvodná tehdy, jsou-li – a to **kumulativně**, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být **přímo** (1. podmínka) **zkrácen na svých právech** (2. podmínka) **nezákonným** (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (**zásahem** správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které **nejsou rozhodnutím** (4. podmínka), a byl zaměřen **přímo proti němu** nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž ‚zásah‘ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí **trvat nebo musí hrozit opakování ‚zásahu‘**“ (6. podmínka). **Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 poskytnout.“**

Zásahová žaloba

NSS, sp. zn. 4 Aps 2/2010, 2339/2011 Sb. NSS, „§ 85 s. ř. s. jako podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem **nevyžaduje předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků, ale toliko nemožnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky.** V tomto případě je proto třeba zkoumat, zda právní úprava v tom kterém případě prostředky ochrany před nezákonným zásahem připouští, či nikoliv.“

Zásahová žaloba

- NSS (sp. zn. 1 Afs 58/2017) „Podání žaloby, kterou se žalobce domáhá *pouze určení, že zásah byl nezákonný, není podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před správním orgánem* ve smyslu § 85 s. ř. s. Subjektivní lhůta pro podání žaloby běží od okamžiku, kdy se do sféry žalobce dostanou *takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem spočívá a že je zaměřeno proti němu.*
- *Stížnost ani žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 daňového řádu není jiným právním prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je nutno před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správce daně vyčerpat. Případné podání takové stížnosti nemá vliv na běh subjektivní lhůty pro podání žaloby.“*

Zásahová žaloba

- NSS (sp. zn. 7 Aps 3/2008, 2206/2011 Sb. NSS)
„jakékoliv jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 ... Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí“

Zásahová žaloba

- Co všechno může být zásahem?
 - a) „tradiční zásahy“ příslušníků bezpečnostních sborů (při výkonu veřejné správy – nikoliv kupř. při trestním řízení)
 - b) „zbytková“ nečinnost, nemůže-li být řešena nečinnostní žalobou – nevydání „akčního plánu ochrany ovzduší“,
 - c) realizace (neukončené) (daňové) kontroly, kontroly realizované NKÚ
 - d) odstranění (odtah) vozidla
 - e) provádění místního šetření
 - f) změna RČ ex offo
 - g) (ne)provedení záznamu v katastru nemovitostí
 - h) neumožnění podílet se na výkonu mandátu člena akademického senátu
 - i) nezřízení datové schránky na žádost
 - j) potvrzení o stavu osobního daňového účtu

Zásahová žaloba

- k) vyznačení doložky právní moci nebo vykonatelnosti
- l) potvrzení (tzv. jiné úkony dle č. IV SpŘ)
- m) nedoručení rozhodnutí o odvolání
- n) úkony provozovatele letiště
- o) neprovedení zápisu do registr žáků přihlášených k maturitní zkoušce a výsledků maturitní zkoušky
- p) výzva k odstranění reklamního zařízení
- q) registrace zaměnitelného názvu politické strany
- r) opatření inspektora krajské veterinární správy
- s) odmítnutí nebo otálení s uzavřením veřejnoprávní smlouvy
- t) postup při šetření podnětu k zahájení řízení
- u) bránění přijetí žádosti
- v) sdělení o neumožnění vykonání justiční zkoušky
- w) nezahájení řízení ex offo
- x) výzva k prokázání příjmů
- y) nezahájení řízení o odstranění stavby

Kompetenční žaloba

- Věcná příslušnost svěřena přímo **NSS** (sedmičlenný senát)
- Kompetenční spor (nepodařilo se vyřešit podle § 133 SpŘ), stranami kompetenčního sporu: **orgán státní správy a samosprávy, orgány samosprávy, nebo ústřední orgány státní správy** (zákon č. 2/1969 Sb.)
- **Žalobní legitimace § 98** – správní orgány i účastník řízení
- Rozsudkem se **určí, který správní orgán má pravomoc vydat rozhodnutí**

Přezkoumání OOP

Jak to bylo?

- 2005 novela SŘS a **umožnění** soudního přezkumu – ale vůči jakým OOP?
- Až od 1. 1. 2006 účinnost správního řádu
- Posuzování **rozšířeným senátem NSS a následně ÚS**; preference materiálního pojetí
- **Změny lhůty ke přezkoumání**: od neomezené k postupnému zkracování 3 – 1 rok

Návrh na zrušení OOP

- NSS (sp. zn. 1 Ao 1/2005, 740/2006 Sb. NSS) „Opatření obecné povahy je **správním aktem s konkrétně určeným předmětem** (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a **s obecně vymezeným okruhem adresátů**. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z **materiálního hlediska** nespĺňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“

Návrh na zrušení OOP

– Možnost soudní ochrany

1. Návrh na zrušení OOP § 101a násl. SŘS
2. Tzv. incidenční

NSS, sp. zn. 3 As 79/2021: soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy ... Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum ..., který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 ... Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé ..., který je oprávněn podat jen ten, kdo současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou ..., a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1

Návrh na zrušení OOP

- Lhůta pro rozhodnutí
- Lhůta pro podání návrhu: **1 rok**
- **Materiální pojetí opatření obecné povahy** (náleží ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07)

Návrh na zrušení OOP

- NSS (sp. zn. 2 As 187/2017) „Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a **právní sféry navrhovatele** a zároveň o podstatné **nezákonnosti napadené regulace obsažené v** opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy **skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele**, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“

Návrh na zrušení OOP

K podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, není nutné, aby napadené opatření obecné povahy ukládalo povinnost navrhovateli, ale postačí logicky konsekventní a myslitelné tvrzení, že navrhovatel jím je dotčen na svých právech. Není-li takové dotčení náležitě posouzeno, dojde k porušení základního práva navrhovatele na přístup k soudu zaručené v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. (nález ÚS ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21-1)

Materiální pojetí OOP

Mimořádná opatření vydávaná podle § 85 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jsou **opatřeními obecné povahy**.

(Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 4 As 258/2020 - 60)

Změny napadených OOP

Je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum prvního opatření, **připustí soud změnu původního návrhu na zrušení prvního opatření** (§ 95 odst. 2 o. s. ř. použitý přiměřeně podle § 64 s. ř. s). Neučiní-li to, a naopak návrh odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, poruší tím právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 – 44)

Návrh na zrušení služebního předpisu

- **Výlučná místní příslušnost** (správního úseku)
Městského soudu v Praze
- **Podává nejvyšší státní tajemník** do 30 dnů

Návrhy volební, referendové a „politických stran“

- § 88 ochrana ve věcech seznamu voličů
- § 89 ochrana ve věcech registrace
- § 90 vyslovení **neplatnosti voleb a hlasování**
- § 91 ochrana ve věcech zániku mandátu
- § 91a ochrana ve věcech místního referenda
- § 91b ochrana ve věcech krajského referenda
- § 94 ochrana ve věcech návrhu na registraci, rozpuštění, pozastavení nebo znovuoobnovení politické strany

Návrhy volební, referendové a „politických stran“

- Podle **zvl. zákonů** – zejména **lhůty** a věcná/místní **příslušnost**
- Celostátní volby: NSS
- Jinak volby: KS

Prameny:

- Komentáře (Beck, Wolters Kluwer, Leges)
- Učebnice:
 - Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 321 - 327
 - Sládeček, V. Obecné správní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 430 – 433 a 468
 - Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 506 – 519
 - Frumarová, K. a kol. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022, s. 434 - 604